Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11128

22. 06. 98

Entschließungsantrag

der Gruppe der PDS

a) zu der Beratung der Großen Anfrage der Abgeordneten Dr. Joseph-Theodor Blank, Albert Deß, Peter Götz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Cornelia Schmalz-Jacobsen, Dr. Max Stadler und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksachen 13/9467, 13/10540 –

Lage der Städte, Gemeinden und Kreise

b) zu der Beratung der Großen Anfrage der Abgeordneten Dr. Uwe-Jens Rössel, Dr. Christa Luft, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Gruppe der PDS
– Drucksachen 13/8152, 13/10541 –

Lage der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland

c) zu der Beratung der Großen Anfrage der Abgeordneten Joachim Poß, Ernst Bahr, Tilo Braune, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksachen 13/8238, 13/10546 –

Zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit kommunaler Selbstverwaltung

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Deutsche Bundestag betrachtet die grundgesetzlich geschützte kommunale Selbstverwaltung – die demokratische Selbstbestimmung von Städten, Gemeinden und Landkreisen – als eine entscheidende Voraussetzung für Funktionsfähigkeit und Entwicklung des Gemeinwesens. Den Kommunen obliegt eine große, weiter wachsende Verantwortung für die Sicherung der Daseinsvorsorge auf sozialem, soziokulturellem, öko-

logischem und infrastrukturellem Gebiet, im Kinder-, Jugend- und Freizeitbereich bzw. in der Wirtschaftsförderung. Zugleich sind die Kommunen wichtigster öffentlicher Auftraggeber sowie ein bedeutender Arbeitgeber – in vielen Regionen der neuen Bundesländer der größte Arbeitgeber überhaupt.

2. Der Deutsche Bundestag sieht in großer Sorge, daß die Bundesregierung – wie auch die Landesregierungen – eine Politik betreibt, die in ihren Auswirkungen die kommunale Ausgaben- und Finanzhoheit aushebelt und damit den Kern der kommunalen Selbstverwaltung gefährdet, statt ihn zu schützen.

   Die städtische Handlungsfähigkeit und damit das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ist „nicht mehr gewährleistet", heißt es, die Verfassungswirklichkeit beschreibend, in der Resolution der 29. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages (1997).

   Vor allem durch die drastische Einschränkung des finanziellen Spielraumes, wie aber auch durch ein zentralistisches Bau- und Raumordnungsrecht, wofür der Bund und die Länder Verantwortung tragen, werden die Möglichkeiten für ein bürgernahes, soziales sowie wirtschaftlich und ökologisch sinnvolles Handeln der Städte, Gemeinden und Landkreise weitgehend vereitelt. Kommunale Selbstverwaltung verkommt unter diesen von Bund und Ländern gesetzten Rahmenbedingungen immer mehr zu einer Farce.

3. Besonders dramatisch ist die finanzielle Ausstattung der meisten Städte, Gemeinden und Landkreise.

   Die gesamten kommunalen Einnahmen sind in West und Ost rückläufig, 1997 blieben sie um 8 Mrd. DM oder 2,8 % unter dem bereits damals zurückgegangenen Vorjahresniveau. 1998 erwarten die ostdeutschen Kommunen einen weiteren Einnahmenrückgang von 2,3 %, die westdeutschen Kommunen rechnen bestenfalls mit stagnierenden Gesamteinnahmen. Trotz drastischer Begrenzungen vor allem bei Sachausgaben und sozialen Leistungen, trotz massivem Personalabbau, Entnahmen aus den Rücklagen, Veräußerung von Kommunalvermögen, Einschränkungen bei den Investitionen u. a. sind immer weniger Kommunen in der Lage, ihre Finanzprobleme aus eigener Kraft zu lösen und den Haushalt auszugleichen.

   Den Preis für die Fehlentwicklungen im bundesdeutschen Kommunalfinanzierungssystem zahlen die Einwohnerinnen und Einwohner sowie die örtliche Wirtschaft mit immer stärkeren Belastungen. Kommunale Beiträge und Gebühren klettern mancherorts in schwindelerregende Höhen. Drastische eingeschränkt hingegen werden vielerorts kommunale Leistungen. Dramatisch rückläufig entwickeln sich bundesweit die kommunalen Investitionen – ein falsches Signal auch für die ohnehin arg gebeutelte Bauwirtschaft. Aufgrund der chronischen Finanznot wird in vielen Städten und Gemeinden an Kindereinrichtungen, Jugendklubs, Kultur-, Sport- und Freizeitstätten gespart. Zu den Folgen zählen oft genug steigende

Jugendkriminalität und die Ausbreitung rechtsradikaler Tendenzen.

Zugleich steigt die Verschuldung der Kommunen weiter an – von jetzt 180 Mrd. DM auf 194,5 Mrd. DM im Jahr 2000, wie die Bundesregierung eingesteht. Selbst finanzstarke Kommunen stehen vor der Frage, ob auch in Zukunft ein ausgeglichener Haushalt aufgestellt werden kann.

4. Besonders alarmierend ist die Finanzlage ostdeutscher Kommunen. Ihre Verschuldung beträgt kumulativ ca. 30 Mrd. DM. Ohne eigenes Verschulden werden sie noch auf lange Sicht am Tropf von Bund und Ländern hängen.

   Die Ursachen der Finanzmisere sind vielgestaltig. In Ostdeutschland sind die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden um fast zwei Drittel geringer als in Westdeutschland, vor allem bedingt durch ein niedrigeres Gewerbesteueraufkommen und knappere Einkommensteuereinnahmen. Demgegenüber stehen deutlich höhere Ausgaben, vor allem bei der Sozialhilfe. Weiterhin kommen vielen Ostkommunen bestimmte Fehlentscheidungen von Anfang der 90er Jahre teuer zu stehen. Das betrifft vor allem den Bau teilweise maßlos überdimensionierter Abwasseranlagen oder Gewerbegebiete. Unübersehbar ist der hohe Nachholbedarf bei der infrastrukturellen Ausstattung vieler ostdeutscher Kommunen aufgrund teilweise gravierender Vernachlässigungen aus DDR-Zeiten.

   Die mit dem Aufbau einer kommunalen Selbstverwaltung nach der staatlichen Einheit verbundenen Hoffnungen auf kommunale Selbstbestimmung haben sich nur teilweise erfüllt. Enttäuschung und Politikverdrossenheit machen sich unter kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie unter weiten Teilen der Bevölkerung breit.

II. Zu Antworten der Bundesregierung auf die Großen Anfrägen zur Lage der Kommunen

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Bundesregierung versucht in ihren Antworten auf die Großen Anfragen zur Lage der Kommunen durchgängig den Eindruck zu erwecken, daß sie ihrer Mitverantwortung für das Wohl der Städte, Gemeinden und Landkreise gerecht werde und so – wie behauptet – „wesentlich zum Gedeihen der kommunalen Selbstverwaltung" beitrage. Namentlich die Kommunen in den neuen Bundesländern könnten „mit der bisherigen Entwicklung zufrieden sein und selbstbewußt in die Zukunft blicken".

   Diese generelle Einschätzung der Bundesregierung zeugt – wie die meisten der Antworten – von einer fatalen Verkennung der Lage der Städte, Gemeinden und Landkreise sowie der ihr zugrundeliegenden Ursachen.

Anstatt eine gründliche Analyse der dramatischen Situation der Kommunen vorzunehmen, wird der Versuch unternommen, jegliche Schuld den Ländern sowie den Kommunen selbst zuweisen zu wollen. Nirgendwo findet sich in den Antworten ein Beleg dafür, die verfehlte Politik des Bundes bez. der Kommunen einzugestehen und korrigieren zu wollen. Das kann nicht hingenommen werden.

2. Die Bundesregierung umgeht in ihren Antworten insbesondere ihre maßgebliche Verantwortung für die dramatische Haushaltslage der meisten Städte, Gemeinden und Landkreise infolge ihrer kommunalfeindlichen Finanz- und Steuerpolitik.

   Verschwiegen wird, daß der Bund kontinuierlich die traditionell wichtigste kommunale Steuereinnahme – die Gewerbesteuer – ausgehöhlt hat und den Städten und Gemeinden nach wie vor einen vollständigen Ausgleich für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer verwehrt. Gleichzeitig müssen die Kommunen – ohne finanziellen Ausgleich – immer mehr Maßnahmen des Bundes ausführen, Zahlungen und Sachleistungen erbringen bzw. öffentliche Einrichtungen ausstatten und unterhalten, was einzelne Konsolidierungserfolge teilweise wieder zunichte macht.

   Die finanziellen Auswirkungen der seit Beginn der 11. Wahlperiode des Deutschen Bundestages beschlossenen kommunalwirksamen Gesetze und Rechtsverordnungen auf die Gemeinden sollen der Bundesregierung angeblich nicht bekannt sein. „Keine Erkenntnisse" lägen ihr beispielsweise vor über das Ausmaß, in dem sich die Arbeitslosigkeit auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirkt.

   Sogar nachprüfbare Tatsachen verkehrt das Kabinett in ihr Gegenteil. So wird behauptet, die anvisierte „Große Steuerreform" käme ausdrücklich den Kommunen zugute – faktisch wären aber bei deren Inkrafttreten Mindereinnahmen von 9 Mrd. DM jährlich auf die Kommunen zugekommen, und zwar aufgrund der direkten Ausfälle bei der Lohn- bzw. Einkommensteuer, an der die Städte und Gemeinden mit 15 % beteiligt sind, sowie der indirekten Verluste im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches.

   Vehement verweigert sich die Bundesregierung einer grundsätzlichen Reform der Kommunalfinanzierung. Sie ist aber dringend notwendig. Zumal der maßgeblich vom Bundesminister der Finanzen initiierte Euro-Stabilitätspakt, der die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen zusätzlich stark einschränken dürfte, bereits zum 1. Juli 1998 wirksam werden soll.

   Selbst zu kleinen Zugeständnissen für die Verbesserung der Finanzausstattung ist die Bundesregierung nicht bereit. So käme die Wiederauflage der kommunalen Investitionspauschale, die der Bund 1991 und 1993 an die ostdeutschen Städte und Gemeinden ausreichte, „nicht in Betracht", weil mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches ab 1995 die neuen Länder in der Lage wären, den infrastrukturellen

Nachholbedarf „in einem vertretbaren Zeitraum abzubauen". Die tatsächliche Lage sieht jedoch ganz anders aus. Ein Ende des Nachholprozesses zeichne sich nicht ab, wurde z. B. jüngst auf einer Konferenz des Deutschen Städtetages mit ostdeutschen Kommunen in Leipzig resümiert.

3. Die Bundesregierung ficht die totale Schieflage sowohl der Ausgaben- als auch der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte offensichtlich wenig an. Sie betriebt statt dessen Kommunenschelte bzw. versucht sich im Abwiegeln unübersehbarer Probleme.

   So wird in den Antworten weitgehend die Tatsache ausgespart, daß es die wachsende Arbeitslosigkeit ist, die in den Kommunen zu erheblich geringeren Einnahmen führt und höhere Sozialausgaben bedingt. Im Gegenteil, so als ob der Vollzug der bundesgesetzlichen Vorgaben beispielsweise des Bundessozialhilfegesetzes kommunaler Ausgestaltung großen Raum bieten würde, wird unterstellt, „daß die den einzelnen Gebietskörperschaften beim Gesetzesvollzug entstehenden Kosten ganz erheblich von einer effizienten und kostenbewußten Handhabung des Gesetzes in der Verwaltung vor Ort abhängen", deshalb müsse diese „die Lasten großzügigen Wirtschaftens tragen".

   Auch das vergleichsweise niedrige Niveau bei den originären Steuereinnahmen ostdeutscher Städte und Gemeinden zu überwinden, sei „vornehmlich Aufgabe der Länder und auch der Gemeinden selbst". Diese müßten eben – als gäbe es z. B. nicht eine Unzahl modernst erschlossener, aber völlig unausgelasteter Gewerbeparks – „durch attraktive Rahmenbedingungen den entscheidenden Anstoß zur Ansiedlung von Gewerbebetrieben" geben.

   Zudem würde eine in der Großen Anfrage der Gruppe der PDS „unterstellte Schieflage bei der Finanzkraft zu Lasten der Gemeinden in den östlichen Ländern nicht bestehen". In eine „realistische" Betrachtung müßten die Zuweisungen eingehen, mit denen die Finanzkraft der westdeutschen Gemeinden sogar übertroffen würde. Unterschlagen wird bei dieser Leseart, daß solche Zuweisungen die Kommunen von Entscheidungen der übergeordneten Behörden abhängig machen („Politik der goldenen Zügel). Zum Beispiel von der umstrittenen Praxis der Vergabe von Fördermitteln. Verschwiegen wird außerdem der nicht mit Westkommunen vergleichbare hohe kommunale Investitionsbedarf im Osten, der z. B. vom Deutschen Institut für Urbanistik Berlin mit 613 Mrd. DM beziffert wird.

   Kleinreden will die Bundesregierung ebenso den Abwassernotstand in Deutschland. Die Abwassergebühren lägen (1995) durchschnittlich bei 4,56 DM pro Kubikmeter, wird behauptet. Derweil wehren sich zahllose Einwohnerinnen und Einwohner, Wohnungsunternehmen und Gewerbetreibende gegen horrende Gebühren von bis zu 30 DM pro Kubikmeter. Zudem sind kommunale Abwasserzweckverbände teilweise so hoch verschuldet, daß sie nur künstlich und mit riesigen Steuerzuschüssen über Wasser gehalten werden können.

Doch ein hoher Schuldenstand einer Kommune – so jedenfalls die generelle Auffassung der Bundesregierung – sei „nicht regelmäßig negativ zu bewerten", sondern könne „auch Ausdruck einer entsprechend hohen finanziellen Leistungsfähigkeit sein".

4. Auch bei der Frage der Vermögenswerte, die den ostdeutschen Kommunen weiter von der Treuhandnachfolgerin Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben vorenthalten werden, drückt sich die Bundesregierung um klare Auskünfte. Sie muß allerdings zugeben, daß zum Ende des Jahres 1998 voraussichtlich zwischen 40 000 und 50 000 Kommunalisierungsanträge noch offen bleiben, „deren Bearbeitung erst danach möglich ist". Die Gründe dafür bleiben im Dunkeln.

   Ganz in Schweigen hüllt sich die Bundesregierung ebenfalls hinsichtlich einer ausdrücklich erbetenen Bewertung der Rechtsauffassung, daß betroffenen Kommunen eine Erlösauskehr bzw. Schadensersatzansprüche zustehen, wenn ihnen kraft Gesetzes zustehende Vermögenswerte (Ambulatorien, Berufsschulen, Kindergärten, Ferien- und Erholungsheime, Sportplätze u. a.) bei der überstürzten Privatisierung von Treuhandbetrieben „versehentlich" mitveräußert wurden. Anstatt Stellung zu nehmen, flüchtet sich das Kabinett in eine wirklichkeitsfremde Polemik zur Verteidigung des Vorgehens der Treuhandanstalt. Die Privatisierung sei nicht überstürzt erfolgt, sondern „rasch" – vorgeblich als „Voraussetzung für die Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen" und „auch im Interesse der Kommunen". Die Höhe des Schadens könne angeblich „nicht festgestellt werden". Zugegeben wird lediglich, daß im Zusammenhang mit Anträgen Berlins und Sachsens die Kosten der von diesen Ländern beantragten Ausgleichsregelungen überschlägig auf insgesamt bis zu 1 Mrd. DM geschätzt werden.

   Die Bundesregierung muß sich in diesem Zusammenhang fragen lassen, ob die immense Schadenshöhe der Grund dafür ist, daß sie strikt gegen eine von der Gruppe der PDS beantragte und jetzt auch vom Bundesrat geforderte Novellierung des Vermögenszuordnungsgesetzes ist, worin u. a. Schadensausgleichsregelungen für betroffene Kommunen vorgesehen sind.

III. Handlungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise für die Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben sichern

Der Deutsche Bundestag gibt zu bedenken und fordert deshalb die Bundesregierung dringend auf:

1. Das Ausmaß der kommunalen Finanznot, aber auch die strukturellen Fehlentwicklungen im bundesdeutschen Kommunalfinanzierungssystem besonders zu Lasten der größeren Städte und der Landkreise machen grundlegende Veränderungen im Rahmen einer Kommunalfinanzreform dringend erforderlich. Ziel muß eine generelle Verbesserung der Einnahmen wie auch eine Ausgabenentlastung sein. Deshalb reicht der bisherige Ansatz der Bundesregierung, sich auf eine Reform des

Einkommensteuersystems („Große Steuerreform") zu beschränken und erst nach deren Abschluß prüfen zu wollen, „ob Spielräume für eine weitergehende Reform der Kommunalfinanzierung vorhanden sind", keineswegs aus.

Vordringlich sind die Prüfung und Bewertung von Reformansätzen. Wobei durchaus auch Überlegungen zur Verstetigung der kommunalen Steuerquellen von Bedeutung sind. Demnach könnten Hauptsäulen einer solchen Reform sein:

- Erhalt und Revitalisierung der Gewerbeertragsteuer insbesondere unter Einbeziehung kapitalkräftiger Freiberufler,
- Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von bisher 15 % auf 20 % und Umstellung des Verteilerschlüssels auf eine hälftige Verteilung nach dem Arbeits- und Wohnortprinzip,
- Ausbau der Grundsteuer zu einem ökologischen Steuerinstrument,
- Verankerung des „Konnexitätsprinzips" im Grundgesetz, d. h. eines generellen Kostenausgleichs, nach dem jede kostenverursachende Aufgabenübertragung durch die gesetzgeberische Tätigkeit von Bund und Ländern auf die Kommunen zwingend den Ausgleich der finanziellen Mehraufwendungen beinhalten muß – so auch Regelungen zum Ausgleich der finanziellen Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit für die Kommunen,
- Ausreichung einer Investitionspauschale des Bundes direkt – ohne Zugriffsmöglichkeit der Länder – an die Kommunen in Ostdeutschland, aber auch ggf. an solche Kommunen im Altbundesgebiet in strukturschwachen Regionen.

2. Es sind die Städte und Gemeinden, bei denen die Folgen der lang anhaltenden Massenarbeitslosigkeit am deutlichsten zu spüren sind. Einerseits durch die steigenden Sozialhilfekosten und andererseits durch die individuellen und sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit. Zur Beteiligung von Städten und Gemeinden am Kampf gegen die Arbeitslosigkeit bedarf es deshalb nicht formaler Aufrufe und Programme, sondern der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen wie die Bereitstellung von Investitions-, Qualifizierungs- und Ausbildungsmitteln u. a. Genau dies leistet das an die Kommunen gerichtete Aktionsprogramm der Bundesregierung „Arbeit ist genug vorhanden" aber nicht.

   Die Bundesregierung bleibt deshalb aufgefordert, unbeschadet der Mitverantwortung der Länder dafür zu sorgen, daß der Sicherung bestehender und der Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Kommunen oberste Priorität eingeräumt wird.

   Das betrifft insbesondere veränderte rechtliche, finanzielle und politische Rahmensetzungen, mit denen es möglich wird,

   - einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor zu installieren, der sich – an gemeinwirtschaftlichen Zielen und

am Gemeinwohl orientiert – vor allem der Arbeit annimmt, die ungetan bleibt, weil sie keinen Profit abwirft, so Aufgaben im sozialen Bereich, in der Kinder- und Jugendarbeit, im Kultur- und Freizeitbereich sowie bei der ökologischen Sanierung,

- die Benachteiligungen der Kommunen bei der wirtschaftlichen Betätigung zu beseitigen, wobei die Kommunen vor allem frei darüber entscheiden sollten, ob sie sich unternehmerisch engagieren oder eine Aufgabe der Privatwirtschaft überlassen wollen,
- die Investitionskraft der Kommunen zu stärken,
- stabile und nachhaltige regionale Wirtschafts- und Sozialkreisläufe zu gestalten,
- die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen zu erhöhen.

3. Noch immer wird den ostdeutschen Städten, Gemeinden und Landkreisen von den Treuhandnachfolgern bzw. den Oberfinanzdirektionen ein Großteil der ihnen zustehenden Vermögenswerte vorenthalten. Zugleich wurden bereits erhebliche Teile des den Kommunen zustehenden Vermögens durch die Treuhandanstalt bzw. die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben verkauft, ohne daß ein entsprechender Ausgleichsanspruch der Kommunen entstanden ist. Im Zuordnungsprozeß versucht der Bund verstärkt, Zugriff auf lukrative Vermögenswerte (wie Teile des sog. Bodenreformlandes oder des Reichsvermögens bzw. Vermögenswerte, die vor 1952 Kommunaleigentum waren) zu erhalten.

   Die Bundesregierung wird deswegen aufgefordert,

   - für eine spürbare Beschleunigung der Zuordnungsverfahren zu sorgen,
   - durch eine Novellierung des Vermögenszuordnungsgesetzes zu regeln, daß die Kommunen Anspruch auf alle ihnen zustehenden Vermögenswerte haben – einschließlich angemessener Entschädigungen für bereits durch Bundesbehörden veräußerte kommunale Vermögenswerte.

Bonn, den 22. Juni 1998

Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333